

# IRLANDA Y EL TRATADO DE LISBOA: UN NUEVO COMPROMISO DE EDIMBURGO <sup>1</sup>

Por

M<sup>a</sup> AMPARO ALCOCEBA GALLEGO  
Prof. Titular Acreditada de Derecho Internacional Público  
Universidad Carlos III de Madrid

Revistas@iustel.com

*Revista General de Derecho Europeo* 19 (2009)

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LAS PETICIONES DE IRLANDA. III.- LAS GARANTÍAS JURÍDICAS ADOPTADAS. A) La naturaleza de los instrumentos elegidos: su carácter de garante jurídico. I.- Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo. II.- La inclusión en un Protocolo de la Decisión de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo. III.- Declaración solemne sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones. IV.- Declaración unilateral de Irlanda. B) El contenido de los instrumentos elegidos: su carácter de excepción para Irlanda. I.- El Derecho a la vida, la familia y la educación. II.- Fiscalidad. III.- Seguridad y Defensa. a) El respeto a la tradicional política de neutralidad de Irlanda. b) El compromiso de defensa mutua. c) La participación en una defensa común. d) La participación en operaciones que impliquen medios militares. e) La participación en una cooperación estructurada. f) La participación en la Agencia Europea de Defensa. IV.- Derechos de los Trabajadores, Política social y servicios de interés general (sanidad, educación). IV.- EL MANTENIMIENTO DE UN COMISARIO POR ESTADO MIEMBRO. V.- CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

En el pasado Consejo Europeo hemos asistido a un intento de cuadrar el círculo. Así podría definirse lo que han pretendido hacer en relación con Irlanda los Jefes de Estado y de Gobierno en el pasado Consejo Europeo de junio. Lástima que, como todos sabemos, la cuadratura del círculo es, en realidad y por definición, imposible <sup>2</sup>.

La historia se repite 17 años después. En 1992 el objetivo fue responder positivamente, y sin hacer necesaria una nueva ronda de ratificaciones, a las exigencias de Dinamarca ante su negativa manifestada en referéndum el 2 de junio de ese mismo

---

<sup>1</sup> Recibido el 21/7/2009 / Aceptado el 30/9/2009.

<sup>2</sup> Esa misma expresión (la de *cuadrar el círculo*) ha sido utilizada por el Presidente de la República Checa, Vaclav Klaus, para referirse con sorna al resultado del Consejo Europeo de junio en relación con Irlanda (Vid. Diario *El País*, 21 de junio de 2009). Euroescéptico convencido, lamentablemente en esta ocasión no le falta razón.

año respecto de la ratificación del TUE de 1992. En 2009, se produce un caso casi idéntico con Irlanda y la ratificación del Tratado de Lisboa.

La solución elegida en esta ocasión es una muestra más del modo en que viene evolucionando la UE en los últimos tiempos. Dada la imposibilidad de que en una UE de 27 todos los Estados miembros compartan una única idea del proceso de integración y de sus ritmos, se opta por una Unión Europea diferenciada, esto es, una Unión Europea en la que los Estados pueden disfrutar de ciertas particularidades jurídicas en lo que a sus compromisos dentro ella se refiere.

Cuestión distinta es que, en ocasiones, esa pretendida geometría variable o integración diferenciada sea inexistente porque los compromisos adquiridos en ese sentido no tienen efecto jurídico alguno, como fue parte de los compromisos acordados para Dinamarca en 1992 o bien porque, con independencia de la existencia de efectos jurídicos, no suponen excepción o particularidad alguna para el Estado miembro, como es el reciente caso de Irlanda, objeto de este trabajo.

## II. LAS PETICIONES DE IRLANDA

El 12 de junio de 2008 el 53,4% de los irlandeses se pronunció en referéndum en contra del Tratado de Lisboa, frente a un 46,6% que lo hizo a favor <sup>3</sup>. Ha habido que esperar un año para encontrar una solución al caso irlandés.

En el primer Consejo Europeo que tuvo lugar tan sólo siete días después del referéndum irlandés, no se adoptó ninguna decisión concreta sobre el *caso irlandés*, aunque si se decidió, significativamente, que el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa había de continuar en todos aquellos Estados en los que aún no se había procedido con él <sup>4</sup>.

Esta decisión contrasta ampliamente con la adoptada en su momento por el Consejo Europeo a consecuencia de la negativa en referéndum de Holanda y Francia en relación con la Constitución Europea. En ese momento se optó porque “el calendario de la

---

<sup>3</sup> No es objeto de este trabajo estudiar las razones del resultado del referéndum en Irlanda. Además del estudio presentado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Irlanda en Septiembre de 2008 (*Post Lisbon Treaty Referendum. Research Findings*), distintos trabajos doctrinales ya lo han hecho y han arrojado hipótesis varias sobre las posibles soluciones. Entre ellos, por ejemplo, pueden verse: BERMEJO, R. “Algunos comentarios en torno al bofetón irlandés al Tratado de Lisboa”. En ALCOCEBA GALLEGO, M. A; MANERO SALVADOR, A. M. (Coords.). Madrid: Dykinson, 2008, pp. 333-340; CHARI, R. “¿Por qué rechazaron los irlandeses el Tratado de Lisboa? Un análisis de los resultados del referéndum”, ARI 69/2008, de 18 de julio de 2008; “Europa saldrá del atolladero: Irlanda veta, por ahora...”. *Política Exterior*. Vol. 22, n. 124, 2008, pp. 5-6; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Sin tratado de Lisboa y en un escenario de crisis financiera global: sobre la necesidad de buscar el tercer impulso al proceso de integración europea”. *RGDE*, n. 17, 2008).

<sup>4</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008, Punto 4.

ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros". Esto equivalía a dejar en suspenso el proceso de ratificación y emprender "una reflexión común al respecto" <sup>5</sup>.

Las razones para afrontar de un modo tan divergente ambas crisis del proceso de integración europeo, son esencialmente dos:

- En primer lugar, y fundamentalmente, en el caso de la Constitución, la ratificación pendiente de referéndum en algunos Estados miembros, aumentaba las posibilidades de que se produjeran nuevas respuestas negativas del electorado. Por el contrario, en el caso del Tratado de Lisboa, no estaba prevista la convocatoria de ningún otro referéndum en los Estados miembros restantes, sino que seguiría el cauce parlamentario exigido por las respectivas Constituciones.

- En segundo lugar, tampoco puede perderse de vista que en el caso de la Constitución Europea eran ya dos los Estados miembros que se habían opuesto, y no uno, como en el caso que nos ocupa, siendo además uno de ellos, Francia, uno de los Estados miembros *locomotora* del proceso de integración.

Volviendo al caso de Irlanda, en el Consejo Europeo que tuvo lugar los días 15 y 16 de octubre de 2008, se decidió que el Gobierno irlandés continuara trabajando en la elaboración de una posible solución, hasta el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año <sup>6</sup>. Fue entonces cuando el Consejo Europeo tomó nota de las *preocupaciones irlandesas* expuestas por su Primer Ministro y se mostró favorable a abordarlas "para mutua satisfacción de Irlanda y de los demás Estados miembros".

En particular, Irlanda mostró su preocupación porque las disposiciones del Tratado de Lisboa pudieran afectar a su política de neutralidad, a sus disposiciones constitucionales sobre el derecho a la vida, la educación, la familia y porque el nuevo Tratado supusiera algún cambio en el alcance o ejercicio de competencias de la Unión en materia de fiscalidad, de modo que Irlanda estaba preocupada por la posibilidad de no poder controlar sus tipos de impuesto. Igualmente, este Estado miembro se mostraba preocupado porque la Unión no concediera gran importancia al progreso social y la protección de los derechos de los trabajadores, los servicios públicos, la prestación de servicios educativos y sanitarios por los Estados miembros, y señalaba su inquietud

---

<sup>5</sup> Vid. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005)

<sup>6</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008, punto 15.

también por mantener el papel esencial y la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tuvieran carácter económico <sup>7</sup>.

En respuesta a estas preocupaciones, el Consejo Europeo afirmó que se darían las “necesarias garantías jurídicas” al respecto, cuya aplicación satisfactoria comprometía al gobierno irlandés a “tratar de conseguir la ratificación del Tratado de Lisboa antes del final del mandato de la actual Comisión” <sup>8</sup>.

Ese mismo Consejo Europeo también acordó adoptar, una vez que el Tratado de Lisboa estuviera en vigor, “una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro”. En ningún momento se planteó que dicho acuerdo tuviera su origen en una preocupación de Irlanda, sino que se enmarcaba dentro de las *vías a seguir con objeto de que el Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor antes del fin de 2009*, entre las que también se encontraban las *garantías jurídicas* a las ya mencionadas preocupaciones planteadas por Irlanda <sup>9</sup>. No obstante, la reducción del número de Comisarios y la posibilidad de que Irlanda dejara de contar con uno de ellos en el futuro, se reveló como una de las razones para el “no” en el referéndum celebrado en ese Estado miembro <sup>10</sup>.

### III. LAS GARANTÍAS JURÍDICAS ADOPTADAS

“Vinimos aquí con dos objetivos. Irlanda quería garantías jurídicas firmes. Las obtuvimos. Queríamos un compromiso en un protocolo. Lo obtuvimos (...) Juntos hemos acordado un conjunto de garantías jurídicamente vinculantes que responden positiva y decisivamente a las preocupaciones de los ciudadanos irlandeses. Como saben, ya habíamos acordado que cada Estado miembro mantendrá un Comisario. Y ahora hemos acordado que las garantías jurídicamente vinculantes serán incorporadas en un Protocolo anejo a los Tratados tras la entrada en vigor de Lisboa. Las dudas que habían surgido sobre algunas cuestiones han sido clarificadas y resueltas definitivamente. Las garantías dejan claro que: Irlanda mantendrá el control sobre los tipos impositivos; la tradicional política de neutralidad militar de Irlanda no está afectada por el Tratado; la protección de la Constitución irlandesa sobre el derecho a la vida, la educación y la familia no se ve afectada, de ningún modo, por el Tratado de Lisboa. Y hoy también hemos acordado una declaración solemne sobre la importancia de los derechos de los

---

<sup>7</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, punto 3.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, puntos 3 y 4.

<sup>9</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, puntos 1 y 2.

<sup>10</sup> Vid. el Informe *Post Lisbon Treaty Referendum...*, op. cit., p. 4.

trabajadores y los servicios públicos para la Unión (...) Hemos obtenido la respuesta que queríamos. Hemos garantizado que mantendremos un Comisario irlandés; hemos reafirmado la importancia de los derechos de los trabajadores y la política social; tenemos férreas garantías jurídicas sobre fiscalidad, neutralidad y cuestiones morales. Estoy convencido de que ahora tenemos una base sólida para dirigirnos al pueblo irlandés y preguntarles de nuevo sobre la ratificación de Irlanda al Tratado de Lisboa (...)”<sup>11</sup>.

Tras la lectura de estas Declaraciones del Primer Ministro de Irlanda, Brian Cowen, al finalizar el Consejo Europeo del pasado junio, la percepción es que se ha accedido a las peticiones de Irlanda que no se encontraban satisfechas con la letra del Tratado de Lisboa tal y como fue adoptado en diciembre de 2007. El hecho, además, de que se hable de *garantías jurídicas* y de que se decida *introducirlas* en un Protocolo ofrece la impresión de que el Derecho actúa como guardián de una *excepción irlandesa*. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Ni excepción, ni garantía jurídica. Cuando los irlandeses se pronuncien en el próximo 2 de octubre sobre el Tratado de Lisboa, volverán a pronunciarse, de nuevo, sobre el mismo texto sobre el que se pronunciaron hace ahora un año. Por eso, estas declaraciones sólo son comprensibles desde un punto de vista estrictamente político.

El análisis de los *instrumentos convenidos* en el Consejo Europeo del pasado junio para garantizar jurídicamente una respuesta satisfactoria a las preocupaciones del pueblo irlandés conviene hacerlo desde dos vertientes, formal y material. La vertiente formal me permitirá centrarme en los efectos que generan tales instrumentos<sup>12</sup>; la vertiente material me permitirá estudiar la compatibilidad de los contenidos recogidos con el texto original del Tratado de Lisboa y la posible existencia de una *excepción irlandesa u opt-out*.

---

<sup>11</sup> Extracto de la Rueda de Prensa ofrecida por el Primer Ministro de Irlanda, Brian Cowen, al finalizar el Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2009. La traducción es mía. El texto completo de la intervención puede leerse en inglés en <http://www.fiannafail.ie/news/entry/statement-by-the-taoiseach-brian-cowen-t.d/>

<sup>12</sup> No deja de resultar sorprendente que en la versión española de las Conclusiones del Consejo Europeo se afirme que “El Consejo Europeo ha convenido los siguientes *elementos*, que son plenamente compatibles con el Tratado, con objeto de devolver la confianza y responder a las preocupaciones del pueblo irlandés”. Llama la atención que se haya optado por utilizar la palabra *elementos* en contraste con la versión en otras lenguas. Por ejemplo, en la versión en italiano se dice que “...il Consiglio europeo ha concordato il *seguito insieme di disposizioni*”; en la versión francesa se afirma que “le Conseil européen a marqué son accord sur *la série d'arrangements suivants*”; en la versión en inglés el texto dice que “the European Council has agreed *on the following set of Arrangements*”. (Las cursivas son mías). Quizás hubiera sido más adecuado en la versión española decir que el Consejo Europeo convino “las siguientes disposiciones”. También podría haberse optado por la letra utilizada en el Consejo Europeo de 1992 en relación con Dinamarca donde se convinieron *un conjunto de estipulaciones*.

## a). La naturaleza de los instrumentos elegidos: su carácter de garante jurídico

### I. *Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo*

Este mismo tipo de Decisión fue el elegido para responder a las preocupaciones de Dinamarca en 1992, y preparar la convocatoria de un segundo referéndum en este país sobre el entonces Tratado de Maastricht. Ya indiqué en su momento que este tipo de instrumento, aunque pudiera considerarse un Tratado internacional y, por tanto, jurídicamente vinculante, era incapaz de modificar el contenido del Tratado de la Unión Europea de 1992, puesto que no había seguido el cauce exigido por los Tratados para su modificación<sup>13</sup>. Por eso, en caso de conflicto entre el contenido de dicha Decisión y el del Tratado, había de aplicarse éste último<sup>14</sup>. La diferencia con el caso que nos ocupa radica en ciertas precisiones recogidas expresamente por el Consejo Europeo en relación con el significado de dicha Decisión y en el hecho de que el contenido de dicha Decisión se incluya en un Protocolo adjunto en el futuro.

En cualquier caso, sobre la Decisión relativa a Irlanda en 2009, no hay nada que impida hacer la misma interpretación que en el caso de Dinamarca y considerar ésta igualmente válida, con independencia de las *precisiones* que al respecto recogen las Conclusiones del Consejo Europeo.

Desde un punto de vista exclusivo de Derecho internacional público, esta Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo, equivaldría a un Tratado internacional simplificado. Esta parece ser la intención de los Jefes de Estado y de Gobierno. Estaríamos, por tanto, ante un Tratado internacional capaz de revisar, por su naturaleza, otro Tratado internacional, el Tratado de Lisboa. Desde este punto de vista, es perfectamente coherente con ello que en el texto de las Conclusiones del Consejo Europeo, se afirme que mediante esta Decisión se otorga a Irlanda la *garantía jurídica* de que el Tratado de Lisboa no le afectará en aquellas cuestiones que se recogen en la Decisión y que dicha Decisión es *jurídicamente vinculante*, desplegando tales efectos de manera simultánea a la entrada en vigor del Tratado. En adelante, por tanto, y siguiendo con la lógica exclusiva del Derecho internacional, el Tratado de Lisboa

---

<sup>13</sup> Es más, el texto del Compromiso de Edimburgo, en su totalidad (y no sólo la Decisión), fue registrado como Tratado internacional en Naciones Unidas el 18 de febrero de 1994 por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con el número I-30685 (Vid. [www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org)).

<sup>14</sup> ALCOCEBA GALLEGOS, M. A. *Fragmentación y Diversidad en la construcción europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 137-139.

habría de ser aplicado en las condiciones que estipulara el nuevo Tratado internacional que no requeriría ratificación alguna <sup>15</sup>, pudiendo calificarlo de simplificado.

Ahora bien, la solución no es tan sencilla. No podemos perder de vista que esta Decisión se enmarca en el proceso de integración europeo, cuyas particularidades y especificidades jurídicas condicionan la conclusión precedente.

Desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, una *Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo* es una simple decisión de los máximos responsables de cada uno de los Estados miembros que adoptan un acuerdo político, no normativo, y que no produce, por tanto, efectos jurídicos y que no se rige ni por el Derecho internacional público ni por el Derecho de la Unión Europea. No crea, pues, obligaciones jurídicamente exigibles. Además, suponiendo que las generara (suponiendo, por tanto, aplicable la letra de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio) el TJCE ya ha reiterado en diversas ocasiones la exclusividad del procedimiento de revisión de los Tratados en Derecho de la Unión Europea: sólo los acuerdos o convenios internacionales celebrados entre los Estados miembros con arreglo al procedimiento expresamente previsto es susceptible de afectar al Derecho establecido en los Tratados y, por tanto, de desplegar los efectos jurídicos pertinentes <sup>16</sup>. Por tanto, en caso de un eventual conflicto entre la letra de dicha Decisión y la letra del Tratado de Lisboa, habría de aplicarse la letra de este último.

Más allá de las precisiones señaladas, la novedad más relevante se encuentra en el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de incluir el contenido de la Decisión en un Protocolo anejo al Tratado, con ocasión del próximo Tratado de Adhesión <sup>17</sup>. Nadie puede negar que la inclusión de esas disposiciones en un Protocolo anejo al Tratado *garantiza* los efectos jurídicos de tales disposiciones; es decir, así sí que se hace posible que resulten *jurídicamente vinculantes*. Sin embargo, ha de plantearse si resulta jurídicamente posible desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, introducir un Protocolo con *pretendidas excepciones* para un Estado miembro en relación con el Tratado de la Unión Europea con ocasión de un Tratado de Adhesión a ésta.

---

<sup>15</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, punto 5.ii) En todo caso, como indica MARÍÑO, F, “la distinción entre tratados celebrados en “forma solemne” y tratados celebrados en “forma simplificada” tiene su fundamento actual en las disposiciones de Derecho (constitucional) interno de cada Estado. Cada orden jurídico interno debería, en efecto, regular claramente la distribución de competencias entre sus poderes ejecutivo y legislativo en la materia de formación y manifestación de la voluntad del propio Estado en obligarse definitivamente por los diferentes Tratados internacionales”. *Derecho internacional público. Parte General*. Madrid: Trotta, 2005, p. 309

<sup>16</sup> Vid. sobre esta cuestión ALCOCEBA GALLEGO, M. A. *Fragmentación...* op. cit., y pp. 117 y ss.

<sup>17</sup> En el caso de Dinamarca, el contenido del Compromiso de Edimburgo, apareció luego recogido en un Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam, que revisó el Tratado de Maastricht.

## II. *La inclusión en un Protocolo de la Decisión de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo*

Las dudas sobre la idoneidad de tal solución desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea pueden plantearse en cuanto que el Derecho de la Unión Europea recoge dos procedimientos diferentes según se trate de una revisión de los Tratados o de un Tratado de Adhesión.

El art. 48 TUE recoge el procedimiento de revisión de los Tratados. Está previsto en él que la iniciativa parte, bien de los Estados miembros, bien de la Comisión. Si, tras consultar a la Comisión (en su caso) y al Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea emite un dictamen favorable a una reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada para, de mutuo acuerdo, aprobar las modificaciones necesarias que entrarán en vigor previa ratificación de todos los Estados miembros. Por su parte, el art. 49 del TUE recoge que el Consejo, después de consultar a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo se pronunciará por unanimidad sobre la solicitud de adhesión a la UE de un tercer Estado. Después, ha de adoptarse el Tratado de adhesión entre los Estados miembros y el Estado solicitante, Tratado que se somete a la ratificación de todos los Estados parte, según sus respectivas normas constitucionales. Estamos, por tanto, ante procedimientos diferentes para objetivos diferentes. Además, como ya hemos señalado, el procedimiento expreso previsto por el Tratado de la Unión Europea para su revisión es el único capaz de producirla <sup>18</sup>.

En segundo lugar, quizás también podrían plantearse problemas con el Derecho interno en algunos Estados miembros si, en la duda de que se hubiera utilizado el procedimiento correcto, algunos parlamentos nacionales se negaran a ratificar un Tratado de Adhesión que implicara la revisión de un Tratado más allá de las simples adaptaciones que puede suponer la adhesión de un Estado más. Incluso quizás no debería descartarse que, si se procediera a su ratificación, podría recurrirse en Derecho interno la conformidad de dicha ratificación con éste.

Por eso, la precisión que ha de hacerse al respecto es que, tal y como declara el Consejo Europeo en sus Conclusiones “El Protocolo no modificará en modo alguno la relación entre la UE y sus Estados miembros. Su único objeto es el de elevar plenamente al rango del Tratado las *clarificaciones* que incluye la Decisión, con el fin de atender a las preocupaciones del pueblo irlandés. Su estatuto no será diferente del de otras clarificaciones similares incluidas en Protocolos que han obtenido otros Estados

---

<sup>18</sup> Vid. *Supra*. Por cierto, ha de señalarse que el art. 48 TUE se refiere a la revisión, enmienda y modificación del Tratado.



miembros. *El Protocolo clarificará pero no modificará el contenido y la aplicación del Tratado de Lisboa*"<sup>19</sup>. No podía ser de otra manera. En mi opinión, por tanto, no es jurídicamente posible desde el Derecho de la Unión Europea, y tampoco políticamente recomendable, pretender introducir cambios en el Tratado de la Unión Europea con ocasión de un Tratado de Adhesión, más allá de las adaptaciones estrictamente necesarias que pueda implicar tal adhesión.

### III. *Declaración solemne sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones*

En cuanto a las Declaraciones del Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión, se considera prácticamente de manera unánime que no tienen carácter jurídico, sino sólo político y que, por tanto, difícilmente pueden considerarse una garantía jurídica. Ni que decir tiene que, por supuesto, son incapaces de introducir modificación alguna en la letra del Tratado de Lisboa. La única diferencia con el caso de Dinamarca, en el que también se introdujo una Declaración de este tipo, es que ahora se ha añadido el calificativo de solemne a la Declaración.

### IV. *Declaración unilateral de Irlanda*

Además de lo convenido, el Consejo Europeo tomó nota de la declaración unilateral de Irlanda. Resulta completamente aplicable aquí lo que ya dije en su momento en relación con la Declaración unilateral hecha por Dinamarca con ocasión del Compromiso de Edimburgo<sup>20</sup>.

La declaración unilateral de Irlanda, aun implícitamente aceptada por el resto de Estados miembros a través de las Conclusiones del Consejo Europeo y constituyendo técnicamente una reserva, no puede modificar o excluir los efectos jurídicos de las disposiciones del Tratado de Lisboa. No tiene ningún tipo de efecto jurídico. El único mecanismo capaz de producir algún tipo de modificación es, como sabemos, el de revisión de los Tratados conforme al procedimiento del art. 48 TUE. En Derecho de la Unión Europea no caben las reservas tal y como son entendidas tradicionalmente en Derecho internacional público<sup>21</sup>. Hemos de tener en cuenta, por tanto, las

---

<sup>19</sup> Vid. Conclusiones Consejo Europeo...cit., punto 5.v. La cursiva es mía.

<sup>20</sup> ALCOCEBA GALLEGO, M. A. *Fragmentación*,...op. cit., pp. 137 y ss.

<sup>21</sup> Vid... MANGAS MARTÍN; A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Mc Graw Hill, 1996, p. 57; GERKRATH, J. *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*. Bruxelles: ULB, 1997, p. 153. Cosa distinta es que algunos Protocolos introducidos con ocasión de una revisión de los Tratados puedan tener efectos equivalentes a una reserva.

especificidades del Derecho de la Unión Europea, su carácter *sui generis*, distinto del Derecho internacional público.

De acuerdo con lo que acabamos de ver hasta este momento, los *instrumentos* adoptados con ocasión del Consejo Europeo de junio de 2009 para responder a las preocupaciones de Irlanda no pueden, desde el punto de vista jurídico, introducir cambio alguno en la letra del Tratado de Lisboa. El único valor (aunque nada desdeñable, por supuesto) que puede atribuirse a todos estos instrumentos es el de integrarse en el contexto del Tratado de Lisboa y poder ser tenidos en cuenta a efectos de su interpretación, siempre y cuando no contraríen dicho texto <sup>22</sup>.

## **b). El contenido de los instrumentos elegidos: su carácter de excepción para Irlanda**

### *1. El Derecho a la vida, la familia y la educación*

La Sección A de la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE reunidos en el seno del Consejo señala que ninguna disposición del Tratado de Lisboa que atribuya estatuto jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales, ni las disposiciones de dicho Tratado en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia afectarán en modo alguno al alcance y la aplicabilidad de la protección del derecho a la vida, a la protección de la familia ni a los derechos en materia de educación tal y como son contemplados en la Constitución de Irlanda.

En relación con el derecho a la vida y, en particular, con el derecho a la vida del no nacido reconocido por la Constitución irlandesa en su art. 40.3.3, Irlanda cuenta desde 1992 con un Protocolo en vigor anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Según este Protocolo, ninguna disposición de estos Tratados, ni de los Tratados y actos por los que se modifican o completan dichos Tratados afectará a la aplicación en Irlanda del dicho artículo constitucional.

Este texto, que se integra en el Acervo de la Unión Europea, desprende sus efectos, de acuerdo con su letra, no sólo en relación con el Tratado al que se aneja, sino también en relación con cualesquiera Tratados o actos que pudieran modificarlo. Por eso, la revisión del Tratado de Maastricht por el Tratado de Ámsterdam primero y la revisión de éste por el Tratado de Niza después, hizo innecesario redactar un nuevo texto que

---

(GERKRATH, J., cit.). La diferencia está, por tanto, en el procedimiento de elaboración de uno y otra.

<sup>22</sup> En ese sentido, estos textos podrían servir de igual modo que las Declaraciones anejas a los Tratados de la UE. Sobre el valor jurídico y político de las Declaraciones anejas a los Tratados de la UE, vid., en particular, CAPDEVILA, C. "Las Declaraciones en el Derecho comunitario. Estudios de las Declaraciones a los Tratados y al Derecho derivado". Madrid: Tecnos, 2005.

reconociera dicha excepción material, puesto que seguía plenamente en vigor. Por eso, la revisión de ese Tratado por el Tratado de Lisboa, tampoco necesitaba un nuevo reconocimiento.

Cuando se adoptó este Protocolo en febrero de 1992, con ocasión del Tratado de Maastricht, Irlanda no había procedido todavía a enmendar el art. 40.3 de su Constitución, cosa que hizo en diciembre de 1992. Sólo a partir de entonces, quedaba claro que de conformidad con el derecho interno de Irlanda, el derecho a la vida no podía implicar una limitación de la libertad de viajar desde Irlanda a otro Estado, ni de la libertad de obtener o difundir en Irlanda, con arreglo a las condiciones que estableciera la ley, información relativa a los servicios de que se disponía lícitamente en otros Estados miembros. Hoy la preocupación de Irlanda sería otra: la de que tras otorgar carácter jurídico vinculante a la Carta de Derechos fundamentales, la legislación interna de Irlanda, muy restrictiva sobre esa cuestión, tuviera que cambiarse para hacerse más permeable a lo que algunos llaman *derechos reproductivos*. Quizás es razonable que el hecho de que el derecho a la vida del art. 2 de la Carta se reconozca expresamente a las *personas*, pudiera generar cierta inquietud en Irlanda. En cualquier caso, Irlanda no tenía de qué preocuparse, puesto que, como ya hemos dicho, disponía de un Protocolo en vigor sobre esa cuestión.

En cuanto a Familia y Educación, las otras dos cuestiones que aparecen en la Sección A de la Decisión, no existe Protocolo previo. No obstante, en relación con la familia, el art. 9 de la Carta de Derechos fundamentales señala que “Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia *según las leyes nacionales* que regulen su ejercicio”<sup>23</sup>. En cuanto a la Educación, el art. 14 de la Carta establece que “1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. 2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. 3. Se respetan, *de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio*, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”. No se aprecia tampoco en este caso ningún resquicio para la incompatibilidad con el Derecho constitucional irlandés. No parece, por tanto, que la pretendida *excepción de Irlanda*, resulte ser tal en estas materias.

## II. Fiscalidad

---

<sup>23</sup> La cursiva es mía.

La Sección B de la Decisión señala que “Ninguna disposición del Tratado de Lisboa introduce cambio alguno, para ningún Estado miembro, en relación con el alcance o ejercicio de la competencia de la Unión Europea en materia de fiscalidad”. Sobre este texto han de hacerse algunas consideraciones. En primer lugar, las disposiciones sobre política fiscal del futuro Tratado (arts. 110-113 TFUE) son idénticas a las que actualmente recoge el Tratado de Comunidad Europea (arts. 90 a 93). En segundo lugar, ninguna disposición en el nuevo Tratado permite desprender nuevas competencias para la Unión Europea en materia de política fiscal. En tercer lugar, una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa, cualesquiera decisiones que adopte la Unión Europea en este ámbito, siempre dentro de las competencias que tiene atribuidas, habrán de adoptarse por unanimidad, tal y como venía haciéndose hasta ahora. No parece, por tanto, que materialmente, este texto suponga cambio alguno sobre el Derecho actualmente en vigor.

### III. Seguridad y Defensa<sup>24</sup>

En cuanto a la participación de Irlanda en la Política Común de Seguridad y Defensa, tanto la Declaración unilateral de Irlanda como la Sección C de la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo no vienen sino a reiterar lo que dispone el nuevo Tratado. Difícil ver en estas disposiciones una excepción o particularidad para Irlanda. La letra de estas disposiciones no sólo es perfectamente compatible con el Tratado de Lisboa, sino que es una mera aplicación concreta de sus disposiciones a Irlanda (igual que para cualquier otro Estado miembro) cuando no una mera reproducción de la letra del nuevo Tratado<sup>25</sup>.

#### a). El respeto a la tradicional política de neutralidad de Irlanda

La Decisión referida señala que la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión, que forma parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común, “no afecta a la política de defensa y de seguridad los Estados miembros, Irlanda

---

<sup>24</sup> Salvo que se indique lo contrario, las referencias a los artículos del TUE son hechas a su redacción tal y como ha quedado tras el Tratado de Lisboa.

<sup>25</sup> Por cierto, una parte importante del contenido que sobre estas cuestiones recogen la Declaración unilateral de Irlanda y la Decisión de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo, ya aparece en la Declaración unilateral que Irlanda hizo al depositar su instrumento de ratificación del Tratado de Niza. De esta cuestión, la de incorporarlo al instrumento de ratificación, tomó notas el Consejo Europeo en una Declaración ya en junio de 2002 (Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2002, punto 8, y Anexos III y IV). También en esta ocasión el origen de dicha Declaración unilateral se encuentra en la negativa de Irlanda, manifestada en referéndum en junio de 2001, a ratificar el Tratado de Niza. Con esta Declaración el Gobierno de Irlanda convocó un segundo referéndum que, esta vez sí, tuvo un resultado positivo.

incluida, ni a sus obligaciones respectivas” y que “el Tratado de Lisboa no afecta ni va en detrimento de la política tradicional de neutralidad militar de Irlanda <sup>26</sup> (...).Ninguna disposición contenida en esta Sección [Seguridad y Defensa] afecta o va en detrimento de la posición o la política de cualquier otro Estado miembro en materia de defensa y de seguridad <sup>27</sup>”. Irlanda, en su Declaración unilateral, después de recordar su compromiso con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea “confirma que su participación en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea no afecta a su política tradicional de neutralidad militar. El Tratado de la Unión Europea deja claro que la Política de Seguridad y Defensa de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados miembros”.

El art. 42.2, 2º. pár TUE tal y como queda modificado por el Tratado de Lisboa, señala expresamente que la política común de seguridad y defensa “no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros”.

b). El compromiso de defensa mutua

Según la Decisión, “Corresponderá a los Estados miembros - incluida Irlanda, en un espíritu de solidaridad y sin perjuicio de su política tradicional de neutralidad militar - determinar el tipo de ayuda o asistencia que se haya de facilitar a un Estado miembro que sea objeto de un atentado terrorista o víctima de un acto de agresión armada en su territorio” <sup>28</sup>. La Declaración de Irlanda afirma que “En sintonía con su política tradicional de neutralidad militar, Irlanda no está vinculada por ningún compromiso de defensa mutuo” <sup>29</sup>.

El art. 42.7 TUE señala que “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”.

c). La participación en una defensa común

---

<sup>26</sup> Párrs. 3 y 4 de la Sección C de la Decisión.

<sup>27</sup> Pár. 7 de la Sección C de la Decisión.

<sup>28</sup> Sección C, pár. 5.

<sup>29</sup> Vid. pár. 4.

Según la Decisión “Cualquier decisión de construir una defensa común requerirá una decisión unánime del Consejo Europeo. Corresponderá a los Estados miembros, incluida Irlanda, decidir, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa y con sus respectivas normas constitucionales, si adoptan o no una defensa común”. La Declaración de Irlanda señala que “El Tratado de la Unión Europea especifica que cualquier decisión de la Unión tendente a pasar a una defensa común deberá tomarse por unanimidad de los Estados miembros y adoptarse con arreglo a sus respectivas normas constitucionales. La Constitución irlandesa requiere que se celebre un referéndum para la adopción de una decisión de este tipo aplicable a Irlanda y este requisito no se verá afectado en caso de que Irlanda ratificara el Tratado de Lisboa”<sup>30</sup>.

El art. 42.2.1er. pár. TUE reza que la defensa común a la que conducirá la definición progresiva de una política de defensa común ha de decidirse por unanimidad del Consejo Europeo, quien recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Esto significa que dicha decisión deberá respetar los cauces que exija, en su caso, el derecho interno de los Estados, como no podía ser de otro modo.

d). La participación en operaciones que impliquen medios militares

A este respecto la Decisión sólo señala que “Corresponderá a Irlanda o a cualquier otro Estado miembro decidir, de acuerdo con cualquier requisito legal nacional, si participa o no en alguna operación militar”<sup>31</sup>. Por su parte, la Declaración de Irlanda “Reitera que la participación de contingentes de las Fuerzas de Defensa irlandesas en operaciones en el extranjero, incluidas las realizadas con arreglo a la Política Común Europea de Seguridad y Defensa, requiere: a) la autorización de la operación por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General de las Naciones Unidas, b) el acuerdo del Gobierno irlandés y c) la aprobación de la Dáil Éireann (Cámara baja del Parlamento irlandés), con arreglo al Derecho irlandés”<sup>32</sup>.

El art. 44.1 TUE señala que las operaciones en el marco de la política común de seguridad y defensa, que “abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y

---

<sup>30</sup> Pár. 4.

<sup>31</sup> Sección C, pár.11. La cursiva es mía.

<sup>32</sup> Pár. 6

asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”<sup>33</sup>, y que, por tanto, pueden suponer la participación de efectivos militares, podrán encomendarse “a un grupo de Estados miembros *que lo deseen* y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión”<sup>34</sup>. Ni que decir tiene que por tanto, a estos efectos, se presupone que cada Estado miembro actuará de conformidad con su derecho interno.

Si bien es cierto que, según el art. 44.3 TUE los Estados miembros deben poner a disposición de la Unión, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos que permitan la aplicación de la política común de seguridad y defensa, es evidente que *esta puesta a disposición* está subordinada al *carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros* (art. 42.2.2º párr. TUE) y, además, a la *voluntad* de cada uno de ellos de participar en operaciones concretas (art. 44.1 TUE).

e). La participación en una cooperación estructurada

Dice la Decisión que “Corresponde asimismo a cada Estado miembro decidir, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa y de cualquier requisito legal nacional, si participa en alguna forma de cooperación estructurada permanente”<sup>35</sup>; en la misma línea se pronuncia Irlanda en su Declaración unilateral al afirmar que “Irlanda destaca que no tiene obligación alguna de participar en una cooperación estructurada permanente como la prevista en el Tratado de la Unión Europea. Cualquier decisión que permita la participación de Irlanda requerirá la aprobación de la Dáil Éireann, con arreglo al Derecho irlandés”<sup>36</sup>.

La cooperación estructurada permanente es una fórmula más de integración diferenciada que consiste en la posibilidad de que aquellos Estados miembros cuyas capacidades militares sean elevadas y deseen acometer compromisos más vinculantes en este ámbito puedan hacerlo<sup>37</sup>. Este tipo de profundización tiene su origen en la voluntad de los Estados miembros tal y como puede leerse en los

---

<sup>33</sup> Vid. arts. 42.1 y 43.1 TUE.

<sup>34</sup> La cursiva es mía.

<sup>35</sup> Sección C, Pár. 8.

<sup>36</sup> Pár. 7.

<sup>37</sup> Art. 42.6 TUE.

arts. 42.6 y 46 TUE. Por tanto, no sólo Irlanda, sino ningún Estado miembro, tiene obligación de participar en ella; la decisión, por tanto, pertenece a cada Estado miembro. El Tratado no entra, así pues, en las condiciones que pueda exigir para ello el Derecho interno de cada Estado miembro.

f). La participación en la Agencia Europea de Defensa

La Decisión también señala que cada Estado miembro podrá decidir si participa o no en la Agencia Europea de Defensa <sup>38</sup>. En la Declaración unilateral, “Irlanda observa que no tiene obligación alguna de participar en la Agencia Europea de Defensa, ni en proyectos o programas específicos realizados bajo sus auspicios. Cualquier decisión de participar en dichos proyectos o programas estará sujeta al procedimiento nacional de toma de decisiones y a la aprobación de la Dáil Éireann, con arreglo al Derecho irlandés. Irlanda declara que solo participará en los proyectos y programas que contribuyan a potenciar las capacidades necesarias para la participación en misiones con mandato de la ONU de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y consolidación de la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas” <sup>39</sup>.

El art. 45.2 TUE señala claramente que “*Podrán* participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo *deseen*” <sup>40</sup>, lo que significa que no necesariamente tienen que participar todos. Es más, una vez que participen no tienen obligación de hacerlo también en todos y cada unos de sus proyectos o programas específicos, tal y como puede deducirse del mismo artículo y de la letra de la Decisión de creación de la Agencia <sup>41</sup>.

IV. *Derechos de los Trabajadores, Política social y servicios de interés general (sanidad, educación).*

La propia letra de la Declaración solemne del Consejo Europeo sobre estas cuestiones confirma la gran importancia que la Unión Europea les concede. Esta Declaración recuerda algunas de las disposiciones al respecto que ya aparecen en los Tratados, señalando la importancia que tiene respetar el marco y las disposiciones generales de los Tratados de la UE. No es sino un texto cuyo contenido abunda en objetivos concretos de la Unión y de algunas de sus políticas.

---

<sup>38</sup> Sección C, pár. 8.

<sup>39</sup> Pár. 7.

<sup>40</sup> La cursiva es mía.

<sup>41</sup> Vid. Acción Común 551 PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245 de 17 de julio de 2004), en particular el art. 3.



#### IV. EL MANTENIMIENTO DE UN COMISARIO POR ESTADO MIEMBRO

Mención aparte merece el acuerdo adoptado en diciembre de 2008 por el Consejo Europeo con objeto de adoptar una Decisión en el futuro para que la Comisión cuente con un Comisario por Estado miembro.

De conformidad con el art. 4.2 del Protocolo sobre la ampliación de la UE y mientras el Tratado de Niza esté en vigor, la próxima Comisión Europea que iniciará en breve su mandato, habría de tener un número de miembros inferior al número de Estados miembros; el Consejo sería el encargado de fijar, por unanimidad, dicho número.

Por el contrario, el Tratado de Lisboa, establece que “La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes. A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número*”<sup>42</sup>.

El acuerdo al que llega el Consejo Europeo en diciembre de 2008 y que reafirma en junio de 2009 especifica claramente que la adopción de una decisión para fijar el número de miembros de la Comisión como equivalente al número de Estados miembros, está subordinada a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Se trata de un *compromiso político* que, en mi opinión, en nada cambia el texto del nuevo Tratado, puesto que el Tratado de Lisboa, como se ha visto, deja la puerta abierta a la permanencia de un número de Comisarios igual al de Estados miembros, previa decisión unánime del Consejo Europeo<sup>43</sup>. En nada, salvo políticamente, vincula este acuerdo a los Estados miembros para, en el futuro, impedir que voten en contra de la adopción de una Decisión en ese sentido.

Merece señalarse que la Decisión no está tomada todavía y que, en mi opinión, jurídicamente nada hubiera impedido que se hubiera optado por adoptar la Decisión, siempre que se hubieran fijado sus efectos a partir del 1 de noviembre de 2014<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> La cursiva es mía.

<sup>43</sup> Vid. en este sentido MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. “Sin Tratado de Lisboa...”, op. cit., p. 10.

<sup>44</sup> En ese caso, existiría un precedente similar en relación con Dinamarca y el Compromiso de Edimburgo adoptado en 1992. El Protocolo adoptado con ocasión del Tratado de Maastricht sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca, obligaba a este Estado a notificar al Consejo su posición respecto a la participación en la Tercera fase de la UEM una vez que ese Tratado entrara

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como ya ocurriera en 1992, las exigencias planteadas por un Estado miembro tras un referéndum con resultado negativo para la ratificación de un nuevo Tratado, exigen decidir entre una renegociación del Tratado, con todas las implicaciones que esto supone, o una solución de dudosos efectos jurídicos aunque más rápida y posiblemente menos traumática a corto plazo, pero quizás también con graves consecuencias a largo plazo. Tanto en 1992 con Dinamarca como ahora con Irlanda, se ha optado por la segunda solución.

Una diferencia esencial entre ambos casos se encuentra en que en esta ocasión los Estados miembros han intentado solventar la ausencia *natural* de efectos jurídicos del Compromiso con una letra que expresamente diga lo contrario.

Pero el Compromiso adoptado el pasado junio no se ha quedado sólo ahí. En un *más difícil todavía*, con objeto de satisfacer a la totalidad de los Estados miembros, el compromiso pretende que de un texto que por su naturaleza no tiene consecuencias jurídicas, éstas puedan desprenderse y, al mismo tiempo, consigue que las pretendidas consecuencias jurídicas que pudieran desprenderse tengan relevancia nula porque materialmente no suponen cambio alguno sobre la letra del Tratado. En definitiva, una pretendida *cuadratura del círculo* que permita al Gobierno Irlandés vender una supuesta garantía jurídica para Irlanda que dote de legitimidad un segundo referéndum en este Estado miembro. Si, finalmente, el Tratado de Lisboa entra en vigor, la situación jurídica de Irlanda dentro de la UE no sufrirá modificación alguna a consecuencia del Compromiso del pasado junio <sup>45</sup>. Ni los instrumentos son los adecuados para ello, ni los contenidos suponen ningún tipo de cambio respecto a la letra original del Tratado de Lisboa.

---

en vigor y antes de la reunión del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno para comprobar qué Estados cumplían los criterios de convergencia. Sin embargo, Dinamarca realizó la notificación antes de la entrada en vigor del TUE : los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 acogieron la notificación de Dinamarca en relación a su no participación en la Tercera fase de la UEM; no obstante, esta notificación tuvo efectos simultáneos a la entrada en vigor del Tratado (Vid. Punto 1, de la Sección B y punto 1 de la Sección E de la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE , inserta en el Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992. (Bol. CE. 12/1992)). Precisamente por esta razón, la notificación no contradecía la letra del Protocolo: se realizó un acto no previsto para entonces (puesto que el Tratado aún no estaba en vigor), pero con efectos desde el momento en que el Protocolo lo preveía (una vez entrado en vigor el Tratado y antes de la reunión de mayo de 1998).

<sup>45</sup> Este *riesgo* ya fue acertadamente planteado en su momento por MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. "(...) el margen de maniobra es muy estrecho. (...) algo así como "negociar con lo obvio"; (...) buscar soluciones que, de cara a los Estados miembros que ya han ratificado, no afecten al Tratado de Lisboa pero con la apariencia, de cara a la opinión pública llamada a un segundo referéndum, de que contiene concesiones a Irlanda". ("Sin tratado de Lisboa, op. cit).

Es verdad que una renegociación del Tratado de Lisboa podría alargar excesivamente el proceso; es cierto que, muy probablemente, volverían a cuestionarse decisiones ya adoptadas e incorporadas a este Tratado; es cierto también que volverían a plantearse otras nuevas... Sin embargo, el tipo de solución adoptado en el Consejo Europeo de junio no parece el mejor camino para reforzar la legitimidad democrática de la Unión así como su credibilidad y la confianza en ella de los ciudadanos. Más bien, todo lo contrario: parece un método perfecto para socavarlas <sup>46</sup>. Por un lado, los irlandeses, con la connivencia de la UE, volverán a pronunciarse en referéndum el próximo 2 de octubre sobre el mismo texto del Tratado después de haberlo hecho ya en sentido negativo hace poco más de un año, y después de haberles ofrecido como éxito lo que no es sino la consecución de un inexistente estatuto jurídico particular y de pretendidas garantías; es decir, *nada*. Por otro lado, el resto de ciudadanos europeos se preguntará si se ha modificado o no el Tratado. Si se considera modificado, se planteará por qué no se vuelve a proponer la ratificación en su Estado conforme al derecho interno. Si no se considera modificado, se preguntará qué sentido tiene el nuevo referéndum en Irlanda.

Cabe plantearse también la posibilidad de que con el tipo de *soluciones* alcanzadas en el Consejo Europeo de junio, las exigencias de los Estados miembros sobre excepciones y particularidades dentro de la UE terminen, en el futuro, aceptándose en instrumentos jurídicamente vinculantes y generalizándose, convirtiendo a la Unión Europea en un mosaico ininteligible cuyo núcleo duro como Comunidad de Derecho sea cada vez menor.

Si el referéndum irlandés ofrece un nuevo resultado negativo, los esfuerzos realizados mediante el *compromiso* adoptado en junio de 2009 caerán en saco roto y probablemente asistiremos a una nueva *crisis* en el proceso de integración europeo que exigiría una renegociación del Tratado, ahora ya ineludiblemente.

En todo caso, la *solución* adoptada en junio no viene sino a sumar un factor más en la *deriva estatalista* que la Unión está tomando últimamente. Quizás estamos más lejos de

---

<sup>46</sup> En todo caso, esta parece ser la tendencia de la UE últimamente: soluciones rápidas y seguras (al menos a corto plazo). El Tratado de Lisboa es el resultado de una crisis en el proceso de integración con ocasión de los referéndums convocados para ratificar el Tratado por el que se constituía una Constitución para Europa, y cuyo origen está en la brecha existente entre la Unión Europea y la ciudadanía europea. Por primera vez en la historia de la Unión Europea se originó una parálisis en el proyecto europeo debido a la falta de confianza de los propios ciudadanos europeos en ello y su negativa a avanzar en el proceso. La solución ha sido la adopción de un Tratado (Lisboa) prescindiendo de cualquier tipo de Convención previa y prescindiendo del referéndum anterior a la ratificación en la medida en que el derecho interno de cada Estado miembro lo permita. Una solución rápida que impide al ciudadano europeo participar activa y directamente en la construcción de Europa.

lo que creíamos de construir “una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.